JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1109/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE-Operadora EPE/M. de Transportes y Movilidad Sostenible.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: gastos, publicidad institucional, 2024.

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de marzo de 2025 el reclamante solicitó a Renfe a través del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que Renfe hizo en medios de comunicación en el año 2024? ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión? ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas? ¿En qué fechas se hicieron cada una de las transferencias a cada medio?

   Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación».

2. Mediante resolución de 8 de mayo de 2025, RENFE responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«1º.- Con fecha 13 de marzo de 2025, tuvo entrada en RENFE-Operadora, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, una solicitud de (...). A partir de dicha fecha comenzó a contar el plazo de un mes para su resolución, de conformidad con el artículo 20.1 de la Ley de Transparencia. Asimismo, en aplicación del artículo 19.3 de la Ley de Transparencia, el plazo para dictar resolución quedó suspendido debido a la concesión de trámite de audiencia a terceros cuyos intereses o derechos pudieran verse afectados.

(...)

3º.- Se debe inadmitir la solicitud por no requerirse información institucional, sino comercial. En efecto, no estamos ante una campaña sujeta a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (Ley 29/2005), por lo que resulta incorrecto entender que la inversión publicitaria en 2024 tenga la condición de información pública al tratarse de datos empresariales sin encaje en la Ley de Transparencia. Según la Ley 29/2005, las campañas institucionales están sujetas a principios de transparencia (véase el artículo 3.1.4), mientras que las de carácter industrial, comercial o mercantil, se encuentran expresamente excluidas del su ámbito de aplicación, no quedando sometidas a exigencias de transparencia (véase el artículo 1.2).

No obstante, de modo graciable, se informa de que la estrategia publicitaria del Grupo Renfe, fundamentalmente para la promoción de los servicios prestados por Renfe Viajeros S.M.E., S.A., para el ejercicio 2024 fue gestionada, hasta el 22 de julio de 2024 por la entidad EQUMEDIA XL, S.L. (EQUMEDIA), y a partir de tal fecha por la UTE formada por ADSPLANNING, S.L. y INFINITY MEDIA COMMUNICATIONS, S.L. (INFINITY MEDIA) A). Dichas entidades, como adjudicatarias del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios de comunicación, diseñaron los planes de medios para rentabilizar la inversión publicitaria en todos los soportes, siguiendo dos criterios fundamentales: primero, el destinatario al que va dirigida cada campaña comercial y, segundo, las expectativas de difusión y audiencia. Igualmente, se encargaron de controlar que la inversión publicitaria fuera eficiente, eficaz, equilibrada y que todos los medios y soportes estuvieran correctamente planificados y programados.

No procede facilitar información adicional en tanto que no tiene por objeto información pública, atendiendo al concepto del artículo 13 de la Ley de Transparencia, que considera como públicos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos en el ejercicio de

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

sus funciones. El término 'funciones' se encuentra vinculado al ámbito jurídico-público, no a actuaciones dentro de la órbita privada, comercial o mercantil. El objetivo de la Ley de Transparencia es que los ciudadanos conozcan cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas. Así, la Resolución 816/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) defiende la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas.

En consonancia con lo expuesto, la inversión publicitaria que nos ocupa responde al desarrollo de la estrategia comercial de empresas que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos y desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que la actividad se realiza dentro de relaciones contractuales de naturaleza privada.

Como fundamento para la inadmisión, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha reconocido en diferentes resoluciones, destacando la R/0276/2018, que «la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre «información pública», según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.»

Aparte del artículo 13, también resulta procedente la aplicación parcial de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados c), e) de la Ley de Transparencia.

Facilitar el desglose del gasto publicitario comercial, por empresas y medios de comunicación, requeriría un trabajo de reelaboración de los previstos en el artículo 18.1. c) de la Ley 19/2013.

Lo solicitado no puede atenderse mediante la entrega de una concreta documentación existente actualmente, de modo que serían necesarios trabajos de recopilación, reelaboración, así como la elaboración de un documento «ad hoc» para dar respuesta a la solicitud (Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG). Igualmente, no se corresponde con los fines de la Ley de Transparencia facilitar información asimilable a una base de datos de carácter comercial.

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

[redacted]

Adicionalmente, la decisión de denegar parcialmente el acceso a la información solicitada también encuentra amparo en los límites previstos en el artículo 14.1, letras h) y k), de la Ley de Transparencia.

El derecho de acceso no puede amparar la obtención de información económica privilegiada, de alto valor competitivo y comercial, relativa a costes y precios sensibles que cualquier empresa o entidad, pública o privada, está obligada a proteger reservar. Además, resulta exigible un mayor grado de reserva en cuanto a las inversiones publicitarias, cuya divulgación en el presente caso produciría un injustificado menoscabo en la capacidad de negociación del Grupo Renfe como de su central de medios, con un efecto de distorsión competitiva.

En relación con el primero de los límites referidos, el derecho de acceso podrá ser restringido cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados. Debe tenerse en cuenta que la información solicitada no se trata de publicidad institucional ni permite someter a escrutinio la actividad de responsables públicos, al no involucrar fondos públicos ni estar relacionada con el procedimiento de toma de decisiones públicas. Al contrario, se trata de información atinente a la organización empresarial en materia publicitaria, que debe ser considerada y tratada como un secreto empresarial. En este sentido, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, prevé en su artículo 1 la protección contra la revelación de «cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero»

Por otra parte, la solicitud constituye un intento particular de obtener información privilegiada sobre la organización y estrategia de publicidad comercial, por lo que no se aprecia la concurrencia de ningún motivo que permita concluir que la solicitud deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas. Teniendo en cuenta lo expuesto, procede la aplicación parcial del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de Ley de Transparencia.

Finalmente, en lo que respecta a la protección de la confidencialidad, cabe igualmente señalar que facilitar determinada información sobre productos contratados, de naturaleza estrictamente comercial, tendría una incidencia negativa en la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisiones empresariales (...)Precisamente, en repuesta al trámite de audiencia concedido, tanto EQUMEDIA como INFINITY MEDIA han manifestado su

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

[redacted]

oposición a divulgar información de carácter confidencial o interna, señaladamente sobre las condiciones pactadas con los medios.

4º.- Atendiendo a la motivación que antecede, procede inadmitir la solicitud, por las causas referidas, siendo de aplicación complementaria los límites legales también reseñados, sin perjuicio de la información que se ha facilitado más arriba».

3. Mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida aduciendo que otra empresa pública del mismo Departamento sí ha facilitado esa información—cuya resolución adjunta—ante una petición idéntica a la que constituye el objeto de la presente reclamación.

4. Con fecha 27 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 10 de junio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «El reclamante manifiesta su disconformidad con la Resolución, al considerar que esta habría interpretado arbitrariamente la normativa de transparencia. Lo funda en que las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF AV habrían accedido a facilitar información similar a la solicitada.

   (...) Cabe recordar que los sujetos obligados dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia resuelven según su mejor criterio, sin que el sentido de sus resoluciones sea vinculante para el resto de los sujetos obligados (...)

   Al respecto, es menester señalar que una comparación con ADIF y ADIF AV podría inducir a confusión, por no haber identidad con el presente caso. En efecto, en la resolución de ADIF y ADIF AV citada por el reclamante se indica que dichas entidades están sujetas a la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional (Ley 29/2005). Pues bien, respecto del gasto publicitario que nos ocupa, como ya se expuso en la Resolución, las campañas no están sujetas a la Ley 29/2005.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

Por lo tanto, ADIF y ADIF AV no habrían facilitado información sobre publicidad comercial, sino sobre acciones de comunicación de carácter institucional (…)

(…)

Asimismo, si se pretendese revisar o revocar la decisión de inadmisión de la solicitud, es patente que detalles sobre la gestión empresarial del gasto publicitario y de los objetivos de promoción, sobre los precios pactados entre las agencias y el medio de comunicación, constituyen información sensible que cualquier empresa tiene derecho a proteger y mantener reservada. Por ello, con carácter previo sería preciso identificar los medios de comunicación afectados y que se conceda el preceptivo trámite de audiencia, tanto a la central de medios como a las partes de los contratos implicadas.

Como ha tenido ocasión de señalar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de marzo de 2021 (recurso 3139/2019), «[c]uando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados», decisión que en este caso encuentra su justificación en la inadmisión de la solicitud planteada, «si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitían identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses»,

(…)

Por último, resulta imperativo citar la Resolución 2025-0618, de 29 de mayo de 2025, del CTBG, relativa a este mismo peticionario, según la cual, no procedería facilitar acceso a los costes que supone la contratación de campañas publicitarias por parte de Renfe en su totalidad, por resultar contrario al límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia. Igualmente, en lo que respecta a este peticionario y el Grupo Renfe, la citada Resolución 2025-0618 también advierte que «de continuar incrementándose el número de solicitudes presentadas ante la entidad reclamada, el uso que el reclamante viene haciendo del derecho de acceso a la información es susceptible de afectar gravemente a su actividad ordinaria, lo que puede llevar a calificar su actuación como abusiva; y, en la misma línea, resulta susceptible de afectar gravemente a la actividad de este Consejo en la resolución de las reclamaciones presentadas por otros ciudadanos». Por lo tanto, en aplicación de dicha doctrina procedería igualmente la desestimación de la reclamación formulada.

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

[redacted]

(…)».

5. El 10 de junio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información sobre *a cuánto ascendió la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2024,* con un determinado desglose.

   La entidad requerida informó de las empresas adjudicatarias del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios de comunicación y denegó el acceso a la información referente a la cantidad abonada a estas empresas, a la inversión publicitaria realizada en 2024 y a las fechas de las transferencias, por considerar que no se trata de campañas sujetas a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y, en consecuencia, no es una información de carácter público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG; y aplica, asimismo, tanto las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 c) y e) LTAIBG como los límites del artículo 14.1 h) y k) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. Sentado lo anterior procede analizar, en primer lugar, si la información pretendida por el reclamante encaja en la definición de información pública que se contiene en el artículo 13 LTAIBG; esto es, que se trate de información que obra en poder de un sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

   La respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.c) LTAIBG, las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a *«[l]os organismos autónomos, las Agencias estatales, las*

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada —gastos de una determinada acción promocional— resulta también claro que se trata de una información que obra en poder del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones. En este sentido debe remarcarse que los elementos que definen la naturaleza de una información como *«información pública»* (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio sus funciones, sin haber añadido el legislador calificativo alguno sobre el concreto tipo de funciones que se realizan.

En consecuencia, a estos efectos carece de relevancia el hecho de si la actividad generadora de la documentación interesada está o no sometida a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, puesto que RENFE es sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG y, en consecuencia, dicha información tiene la naturaleza de información pública, sirviendo su acceso a los fines de la LTAIBG, pues permite conocer cómo se gestionan los recursos públicos que se integran en el patrimonio de dicha entidad. Ello con independencia de que, en su caso, resulte aplicable alguna restricción legal en atención a las características de la actividad.

La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada (R 816/2019, de 11 de febrero de 2020) puesto que no resulta aplicable al caso ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público (Comunidad de regantes), entidades que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, acotación que la LTAIBG no prevé para el caso de las entidades públicas empresariales para las que, como se ha expuesto, el legislador ha dispuesto la aplicación plena de la LTAIBG en el apartado del artículo 2.1 antes reproducido

R CTBG Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

6. Partiendo de la configuración de lo solicitado como información pública, no puede desconocerse que RENFE informa (de forma graciable) de que las campañas durante 2024 fueron gestionadas por EQUMEDIA y por la UTE formada por ADSPLANNING, S.L.. e INFINITY MEDIA, empresas adjudicataria del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios de comunicación. Desde esta perspectiva se señala que las adjudicatarias se encargaron de diseñar *«los planes de medios para rentabilizar la inversión publicitaria en todos los soportes, siguiendo dos criterios fundamentales: primero, el destinatario al que va dirigida cada campaña comercial y, segundo, las expectativas de difusión y audiencia. Igualmente, se encargaron de controlar que la inversión publicitaria fuera eficiente, eficaz, equilibrada y que todos los medios y soportes estuvieran correctamente planificados y programados».*

   Dado que la información entregada se considera insuficiente por el reclamante, procede verificar, ahora, si concurren la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG y los límites previstos en el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG que invoca RENFE para denegar cualquier información adicional a la ya proporcionada.

7. Y en este análisis debe tomarse en consideración, con carácter liminar, que lo solicitado por el reclamante es la *inversión publicitaria* de una entidad pública (RENFE Operadora) en los medios de comunicación por lo que no resulta descartable que sea de aplicación la Ley de Publicidad institucional en la medida en que esta define como ámbito de aplicación *«las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.», con exclusión, únicamente, de «las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios»*. Por tanto, teniendo en cuenta que lo reclamado es la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2024 no puede aceptarse, como parece pretender RENFE Operadora, que toda la actividad publicitaria realizada en ese ejercicio fuese de carácter mercantil o industrial, denegando de forma radical o total el acceso a la información referida a esos gastos.

   Y aun cabe añadir, a mayor abundamiento, que el legislador europeo se ha situado en una línea de concepción amplia de lo que ha de entenderse por publicidad estatal en medios de comunicación. Así, el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), con entrada en vigor, en su totalidad, el pasado 8 de

R CTBG Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

agosto de 2025, ha *positivizado* la tendencia ya existente a reconocer la importancia de la transparencia de los recursos públicos invertidos en medios de comunicación (servicios de comunicación audiovisual, prensa o servicios o plataformas en línea).

El Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación define como publicidad estatal *«la colocación, la promoción, la publicación o la difusión en cualquier servicio de medios de comunicación o plataforma en línea de un mensaje promocional o autopromocional, un anuncio público o una campaña informativa, normalmente a cambio de un pago o de cualquier otra remuneración, por parte de, para o en nombre de una autoridad o entidad pública»*. Esta definición ha de relacionarse necesariamente con la noción (amplia) de servicio de comunicación o plataforma en línea que se contiene en el propio reglamento y con la noción de autoridad o entidad pública en la que, de forma indubitada, se incluye RENFE Operadora E.P.E., tal como se desprende de su configuración *como organismo público dependiente o vinculado a la Administración General del Estado* en el artículo 84.1.a) 2 LRJSP, que ha de someterse, ahora, no solo a los dictados establecidos en la LTAIBG, si no, también, a los previstos en el citado Reglamento europeo.

Desde la perspectiva de la transparencia de la inversión publicitaria en medios de comunicación, el Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación impone a las *autoridades y entidades públicas* la obligación de publicar anualmente, *por medios electrónicos y fáciles de usar*, información sobre su gasto público en publicidad estatal, debiendo incluir dicha información al menos lo siguiente: *a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios*; *b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea* (artículo 25 Reglamento europeo, *asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o servicios*).

8. Sentado lo anterior, por lo que concierne a la pretendida aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, entiende este Consejo que no se encuentra justificada en los términos que exige tanto la jurisprudencia como la doctrina en este Consejo, pues no se han puesto de manifiesto las razones de por qué proporcionar la información de las inversiones efectuadas en publicidad en el marco de un determinado ejercicio exige de la realización de una *tarea previa de reelaboración*.

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

[redacted]

Ha de subrayarse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) ya se señaló que *«(…) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (…)».*

Carácter complejo que no se ha alegado ni justificado por RENFE que se limita a afirmar que *«[l]o solicitado no puede atenderse mediante la entrega de una concreta documentación existente actualmente»*, lo que supondría la necesidad de elaborar un informe *ad hoc* o a la carta. No debe confundirse, sin embargo, información preexistente con información ya configurada en la específica forma en que se solicita, pues toda solicitud, se reitera, comportará necesariamente una acción de reelaboración básica o general, como es el caso, y la reelaboración que permite la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG ha de ser aplicada de forma estricta, cuando no restrictiva, teniendo en cuenta la amplitud con la que se encuentra reconocido el derecho constitucional de acceso a la información pública.

9. Descartada la causa de inadmisión invocada, y por lo que concierne al límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que permite restringir el acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los *intereses económicos y comerciales*, conviene recordar que, de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor *«2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y*

[redacted]

resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"».*

En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»—.*

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».*

10. En este caso, alega RENFE que *«la inversión publicitaria responde al desarrollo de la estrategia empresarial de entidades que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos y*

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que un desglose por importes y entidades relativos a iniciativas publicitarias constituye dentro del marco de relaciones contractuales de naturaleza privada.» Sobre este particular añade que se trata *«de información económica privilegiada, de alto valor competitivo y comercial, relativa a costes y precios sensibles que cualquier empresa o entidad, pública o privada, está obligada a proteger reservar»* y cuya revelación produciría *«un injustificado menoscabo en la capacidad de negociación tanto del Grupo Renfe como de su central de medios, con un efecto de distorsión competitiva»*, y de ahí que, en la ponderación de los intereses en juego, considere que procede aplicar este límite a la parte de información no proporcionada.

No obstante lo anterior, conviene recordar aquí las consideraciones que, de forma liminar, se realizaron en el fundamento jurídico 7 de esta resolución, pues, en este caso, en la ponderación entre el interés en el acceso a la información pretendida y el eventual perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la empresa, ha de prevalecer el primero. En efecto, conocer la cuantía anual que una entidad pública ha destinado a realizar actividades de promoción o autopromoción, o campañas informativas de otro tenor, resulta de indudable interés público, tal como reiteradamente ha señalado este Consejo, sin que resulte suficiente a estos efectos trasladar el nombre de la agencia o empresa que gestiona esos contratos de publicidad. Es necesario hacer hincapié en que la información que se solicita en este caso es la referida a la inversión publicitaria de un organismo público vinculado a la Administración General del Estado por lo que ha de entenderse trasladable la doctrina elaborada por este Consejo respecto del acceso al gasto en la llamada publicidad institucional y considerar prevalente el acceso a la información en la medida en que entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia*: «[r]evelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer "cómo se manejan los fondos públicos" y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. »* (R CTBG 251/2023, de 17 de abril) .

En este sentido no puede desconocerse que, como ya se apuntó en precedentes resoluciones de este Consejo [R CTBG 574/2025, de 23 de mayo y la R CTBG 618/2025, de 29 de mayo] no se está pretendiendo el acceso a información referida al diseño y ejecución de las campañas de publicidad de productos y servicios de una

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

empresa (que constituyen una parte esencial de su estrategia para posicionarse en el mercado frente a otros competidores) sino a la inversión publicitaria de un organismo público en medios de comunicación. En consecuencia, no se aprecia que el acceso a la información suponga desvelar una factor estratégico clave que afecte a los intereses comerciales de la entidad pública o de sus empresas.

11. En conclusión, tomando en consideración todos los elementos que han quedado expuestos, este Consejo concluye que procede la estimación de la reclamación, a excepción del apartado del desglose referido a las fechas en las que se realizaron las transferencias en la medida que tal información no resulta relevante desde la perspectiva del acceso a la información pública y la transparencia, que quedan satisfechas con el conocimiento de la cantidad global invertida y los medios de comunicación que la recibieron (y en qué cuantía).

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por frente a la resolución de RENFE-Operadora, E.P.E./MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de diez días, facilite al reclamante la siguiente información relativa a RENFE-Operadora, E.P.E en medios de comunicación en el año 2024:

> *«¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión? ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?*
>
> *Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación».*

TERCERO: INSTAR a RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en ese mismo plazo máximo de diez días, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.»

R CTBG Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1084 Fecha: 18/09/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta